

# LA RACIONALIDAD NORMATIVA COMO PREVENCIÓN DE RESULTADOS NO DESEADOS. UNA APLICACIÓN PRÁCTICA A UN CASO DE “EXTRAVÍO” DE DATOS PERSONALES

FERNANDO CENTENERA SÁNCHEZ-SECO

*Profesor de Filosofía del Derecho*

Universidad de Alcalá

**Resumen:** Hace unos meses, se encontraron en contenedores de basura numerosos expedientes de casos de violencia de género, tramitados en un Juzgado de las inmediaciones. Se trata de documentación que recogía multitud de datos personales. ¿Podría haberse evitado este resultado con una normativa de mayor calidad, a propósito de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer? Este estudio trata de responder a esta pregunta, utilizando para ello numerosos postulados procedentes de la Teoría de la Legislación, relacionados con la racionalidad pragmática de la norma.

**Palabras clave:** Teoría de la Legislación, datos personales, racionalidad normativa.

**Abstract:** Some months ago, the paperwork relating to numerous cases of gender violence which had been tried in nearby courtrooms was found in rubbish containers. This paperwork contained a great amount of personal data. Could this have been avoided if there were better regulation in place regarding Gender Violence Courts? This article is an attempt to answer that question on the basis of a number of postulates of Legislation Theory related to the pragmatic rationality of the regulation.

**Keywords:** Legislation Theory, personal data, regulatory rationality.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. EL “EXTRAVÍO” DE LOS EXPEDIENTES. III. LOS JVM EN EL TEXTO DE LA NOR-

MA Y EN LAS PREVISIONES REALIZADAS. IV. LA CALIDAD NORMATIVA. 1. La racionalidad normativa. 2. ¿Cuál es el volumen de trabajo que deberán afrontar los JVM?. 3. Previsiones sobre recursos materiales. 3.1. ¿Cuántos JVM se necesitan?. 3.2. ¿Que otros recursos materiales se necesitan?. 4. Previsiones sobre recursos personales; 4.1. ¿Cuánto personal se necesita y cuál debe ser su cualificación?. 4.2. ¿Cuál es la opinión de los colectivos que van a desarrollar su trabajo en los JVM?. V. LAS REFLEXIONES SIGUEN TENIENDO SENTIDO. VI. UN SOPORTE INSTITUCIONAL. BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCIÓN

Hace ya algunos meses, los medios de comunicación informaban de un hecho sorprendente, se habían encontrado multitud de documentos relativos a casos de violencia de género en unos contenedores de basura, situados en las inmediaciones de un Juzgado de Violencia sobre la Mujer (en adelante JVM) de Madrid. Paradójicamente, en un contexto judicial que nació con vocación de ofrecer más eficacia y protección a las víctimas, se habían vulnerado precisamente estos mismos postulados. Ante un suceso de estas características resulta inevitable pensar en posibles responsabilidades, pero a nuestro entender, el análisis del suceso no debería quedar circunscrito a esta parcela (no será ésta la cuestión a la que dedicaremos este estudio). Es también conveniente volver la vista atrás, hacia el proceso normativo, con la intención de preguntarnos si aquella consecuencia negativa pudo haberse evitado con una planificación normativa de mayor calidad. La sugerencia adquiere además un fundamento sólido, si se tiene en cuenta que desde la parcela de la Teoría de la Legislación, se vienen ofreciendo numerosas pautas para evitar resultados como el que nos ocupa.

En este estudio trataremos de poner en práctica el ejercicio señalado, porque entendemos que existen razones para responder afirmativamente a la cuestión que formulábamos en el anterior párrafo. Para ello, propondremos un desarrollo que encuentra su fundamento principal (aunque no exclusivo) en aquello que, desde la Teoría de la Legislación, se ha denominado “consistencia externa”, es decir, la coherencia que ha de existir entre aquello que reproduce el texto de la norma y los recursos

de diferente tipo que deben ponerse en práctica para su *practicabilidad*<sup>1</sup>. Entendemos que si los exámenes desde esta perspectiva hubieran sido los adecuados, posiblemente los expedientes no hubieran acabado en contenedores.

Más concretamente, adelantamos que para llevar a cabo la propuesta anterior hemos optado por el siguiente esquema. En primer lugar nos detendremos en el caso concreto en cuestión, describiendo sus pormenores y subrayando la gravedad que comporta en materia de protección de datos personales. Se trata de un problema que tuvo lugar en un contexto judicial regulado en la *Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas* (en adelante LOVG). El segundo apartado estará dedicado a la exposición de dicha regulación y a las medidas que se estimaron para su puesta en práctica. Posteriormente, y atendiendo a los contenidos precedentes, desarrollaremos una serie de análisis de racionalidad que, a nuestro entender, deberían haberse tenido en cuenta para la consecución de la “consistencia externa” de la norma a la que antes nos referíamos. Tras examinar si las reflexiones expuestas siguen teniendo sentido aún en nuestro tiempo, nos detendremos en un aspecto contextual, con el que trataremos de responder a la pregunta de en qué estructura organizativa podrían ponerse en práctica las propuestas expuestas.

Quizá pueda pensarse que un desarrollo como el que presentamos, no ofrece garantías totales, en cuanto a la no aparición de casos como el que nos ocupa. Ciertamente, de la puesta en práctica de los presupuestos que quedarán recogidos en las siguientes páginas, no se infiere necesariamente la no aparición de consecuencias negativas. Sin embargo, creemos que una evaluación implementada de acuerdo a las líneas que aquí se van a desarrollar, habría reducido considerablemente el porcentaje de probabilidades de que se hubiese producido el caso en el que nos detenemos, e incluso también podría haber prevenido otros efectos

<sup>1</sup> ZAPATERO, Virgilio. *El arte de legislar* (en prensa). Debe, no obstante, apuntarse que el estudio de racionalidad normativa comprende una panoplia de análisis mucho más amplia. Dentro del mismo tendría, por ejemplo, cabida el análisis tendente a estimar la relación entre los objetivos y el problema o el examen acerca de la propia opción normativa (en relación a estos contenidos consúltese también la referencia apuntada al comienzo de esta nota). Sin embargo, entendemos que para cubrir los objetivos propuestos en este trabajo, resulta suficiente con la acotación que proponemos en el texto.

secundarios negativos que se han venido detectando en los últimos años dentro del mismo contexto<sup>2</sup>.

## II. EL “EXTRAVÍO” DE LOS EXPEDIENTES

En mayo de 2008 llegaba a los medios de comunicación la noticia: se localizan en las inmediaciones de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer de Madrid seis bolsas con copias de expedientes en perfecto estado de denuncias por maltrato. Más concretamente, en el reportaje televisivo que cubría el suceso se especificó el hallazgo de los siguientes documentos: informes médicos y psicológicos, diligencias originales, declaraciones de las víctimas, fotocopias de sus documentos de identidad y solicitudes de órdenes de protección. Se trataba de denuncias interpuestas hacía entonces sólo una semana<sup>3</sup>.

Por otro lado, en la noticia se dejó constancia de que las personas que habían tratado la información encontrada tenían la obligación de custodiarla, y que por ello la Agencia Española de Protección de Datos había iniciado una inspección de oficio<sup>4</sup>. También se consideró el problema de la falta de medios, el Presidente Nacional de Secretarios Judiciales señaló que no todos los Juzgados tienen máquinas destructoras de papel<sup>5</sup>, y que la cadena de custodia de los documentos resulta muy difícil de controlar<sup>6</sup>.

La gravedad del hecho resulta evidente a la luz de la información expuesta. Sin embargo, tomamos aún mas conciencia de su entidad, si descendemos a los detalles concretos. Fijémonos, por ejemplo, en los datos personales que se requieren a la hora de tramitar una orden de protección. En el formulario oficial que hemos tenido oportunidad de consultar en la web del Ministerio de Igualdad (y que aparece también en las

<sup>2</sup> El mismo ejercicio de racionalidad que aquí se propone, también podría haber contribuido a evitar, por ejemplo, las deficiencias que se vienen observando en cuanto a la atención de las víctimas, a consecuencia del alto nivel de desgaste que sufre el personal de los Juzgados por la acumulación de trabajo. *Vid.* sobre esta cuestión *Encuentro “Ley contra la Violencia de Género: dos años después las víctimas siguen enfrentando obstáculos”* (2007): 18.

<sup>3</sup> Consultado en <http://www.telecinco.es/informativos/reporteros/noticia/37558/Basura+judicial> (2008). Fecha de consulta 6/04/2009.

<sup>4</sup> <http://www.telecinco.es/informativos/reporteros/noticia/37558/Basura+judicial> (2008).

<sup>5</sup> Según otras fuentes, el material que debía ser destruido se tenía que trasladar a otras dependencias donde sí se disponía de dicha maquinaria. *Vid.* BELAZA, Mónica C. (2008), y “El CGPJ y un juez de instrucción investigan la aparición de expedientes judiciales en la basura de los juzgados de Madrid” (2008).

<sup>6</sup> Consultado en <http://www.telecinco.es/informativos/reporteros/noticia/37679/Quien+es+el+responsable> (2008). Fecha de consulta: 08/04/2009.

imágenes reportaje televisivo, aunque, evidentemente, sin información alguna), se solicitan los siguientes datos<sup>7</sup>:

<b>VÍCTIMA</b>	
Apellidos:	Nombre:
Lugar /Fecha Nacimiento:	Nacionalidad:
Sexo:	
Nombre del padre:	Nombre de la madre:
Domicilio <sup>1,*</sup>	
¿Desea que permanezca en secreto?	

<b>SOLICITANTE QUE NO SEA VÍCTIMA</b>	
Apellidos:	Nombre:
Lugar /Fecha Nacimiento:	Nacionalidad:
Sexo:	
Nombre del padre:	Nombre de la madre:
Domicilio:	
Teléfonos contacto:	
D.N.I. nº	N.I.E. nº ó Pasaporte nº
Relación que le une con la víctima:	

Además de todo este contenido, en el formulario localizamos también otros apartados en los que se pregunta a la víctima si la persona denunciada tiene algún procedimiento judicial abierto por delito o falta, el nombre y apellidos de las personas que viven en el domicilio, la descripción de los hechos denunciados, nombres, domicilios y teléfonos de testigos, datos referentes a los exámenes médicos realizados (los informes en cuestión se adjuntan, en el caso de que los hubiera), y solicitud de

<sup>7</sup> Modelo de solicitud de orden de protección (s. d.).

PERSONA DENUNCIADA	
Apellidos:	Nombre:
Lugar /Fecha Nacimiento:	Nacionalidad:
Sexo:	
Nombre del padre:	Nombre de la madre:
Domicilio conocido o posible:	
Domicilio del centro de trabajo:	
Teléfonos contacto conocidos o posibles	
Teléfono del centro de trabajo:	
D.N.I. nº	N.I.E. nº ó Pasaporte nº

medidas cautelares de carácter penal y civil. Pues bien, todos estos datos y otros más quedaron “perdidos” en la vía pública, siendo así accesibles a cualquier persona.

La relevancia del suceso también queda patente si recurrimos a lo que se señala en determinados estudios en materia de protección de datos de violencia de género. En algunos trabajos se ha venido exigiendo el despliegue de un mayor número de medidas para asegurar la confidencialidad de los datos procedentes de los procedimientos judiciales. Más concretamente, se ha recordado que, especialmente, los datos personales de la víctima de violencia de género, de sus descendientes o de cualquier persona que esté bajo su custodia, habrán de ser reservados y tratarse con especial cautela. Por lo que respecta al imputado, también se aconseja poner especial cuidado en las notificaciones que vayan dirigidas a él, y que incluyan información relativa al domicilio, teléfono (fijo o móvil) o cualquier otro dato que pudiera ayudar a localizarle. En ambos casos existe el problema evidente de la vulneración de la salvaguarda de confidencialidad, pero también otro bastante inquietante: las posibles represalias que pudieran tomarse<sup>8</sup>. Esta última cuestión resulta principalmente

<sup>8</sup> UTRILLA HERNÁN, Resurrección (2006): 239, 240 y 251.

preocupante a propósito de la víctima y de las personas allegadas, dado que sobre ellas recaen de una manera especial las amenazas<sup>9</sup>. La panoplia de acciones potenciales es bastante amplia. Aparte de los casos evidentes que seguro a nadie escapan, no deben olvidarse otros supuestos que quizá no parezcan tan obvios. Téngase en cuenta que, por ejemplo, el teléfono es un instrumento que utiliza el maltratador con el fin de crear un clima de terror propicio para la indefensión<sup>10</sup>. Resulta evidente que la garantía que ha de ofrecer el Estado para la no reiteración de abusos –presupuesto reconocido en la doctrina del Derecho Internacional de Derechos Humanos, a propósito del derecho de reparación–, queda seriamente cuestionada con la circunstancia que nos ocupa<sup>11</sup>.

No quisiéramos concluir este apartado sin antes señalar que la entidad del problema también queda subrayada si se tienen en cuenta las diferentes regulaciones que existen sobre la protección de datos personales (algunas de ellas fundamentan varias de las reflexiones anteriores). Así podrá comprobarse con varias de las disposiciones que pondremos de manifiesto en los siguientes apartados, y que aquí omitimos para no reiterar contenidos.

### III. LOS JYM EN EL TEXTO DE LA NORMA Y EN LAS PREVISIONES REALIZADAS

El caso que nos compete se encuadra dentro de un contexto judicial determinado. Se trata de un hecho acontecido en un JMV, un ámbito que se encuentra regulado en el Título V de la LOVG. En él se establece la creación de Juzgados de Violencia sobre la Mujer. ¿Qué se pretendía con esta medida?, ¿cuáles eran los objetivos que se perseguían con ella? En la Exposición de Motivos de la propia norma se constata que las medidas que afectan a las competencias del Ministerio de Justicia tienen como objeto garantizar un tratamiento eficaz de la situación jurídica, fa-

<sup>9</sup> En el *Modelo de solicitud de orden de protección* al que antes nos referíamos se constata, en nota a pie, que “En el caso de que la víctima manifieste su deseo de abandonar el domicilio familiar, no se deberá hacer constar el nuevo domicilio al que se traslade, debiendo indicarse el domicilio actual en el que resida. Asimismo, el domicilio no debe ser necesariamente el propio, sino que puede ser cualquier otro que garantice que la persona pueda ser citada ante la Policía o ante el Juzgado”. Parece que con esta apreciación queda aminorado el posible riesgo de represalias contra la víctima. Sin embargo, entendemos que no acontece de tal modo con las personas cercanas a la víctima.

<sup>10</sup> Encuentro “*Ley contra la Violencia de Género: dos años después las víctimas siguen enfrentando obstáculos*” (2007): 16.

<sup>11</sup> *Obstinada realidad, derechos pendientes. Tres años de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (s. d.): 40 y 41.



miliar y social de las víctimas<sup>12</sup>. Detrás de esta meta se encuentra sin duda (y entre otras) la intención de solventar el problema de la disfunción del sistema judicial, es decir, la falta de coordinación entre la jurisdicción civil y penal, a la hora de proporcionar una respuesta eficiente y de calidad a las personas que sufren la violencia (en relación a este problema se propusieron numerosas alternativas, y lo cierto es que a este respecto podría entablarse también un debate de racionalidad<sup>13</sup>. En este estudio, sin embargo, no entraremos a evaluar la mayor o menor idoneidad de las opciones. Partiremos del hecho de que la puesta en marcha de los JVM resulta conveniente).

Por otra parte, tanto en la LOVG como en la Memoria Económica se señala que con los JVM se pretendía asegurar el debido proceso penal en la intervención de derechos fundamentales del presunto agresor, garantizando al tiempo la inmediata y eficaz protección de la víctima, así como los recursos tendentes a evitar reiteraciones en la agresión o la escalada de violencia<sup>14</sup>. Se trataba, por tanto, de fortalecer la tutela judicial en materia de violencia de género<sup>15</sup>, de ofrecer una respuesta más eficaz en este ámbito .

De otro lado, debe señalarse además que dentro de la parte que la LOVG dedica a la Tutela Judicial, se recoge una disposición que afecta directamente a la protección de datos personales en casos de violencia de género. El artículo 63 de la norma establece que en las actuaciones y procedimientos relativos a la violencia de género deberá protegerse la intimidad de las víctimas, *“en especial, sus datos personales, los de sus descendientes y los de cualquier otra persona que esté bajo su guardia o custodia”*. Según determinados estudios, tal disposición ha de interpretarse en el sentido de llevar a cabo medidas para preservar los datos personales señalados, con el fin de proporcionar la mejor protección a la víctima, descendientes y personas que estén bajo su guarda, frente al acusado .

Es evidente que un planteamiento como el señalado únicamente merece el calificativo de simbólico, si a propósito de su puesta en práctica no se establecen previsiones de ninguna clase ¿Qué medidas se tomaron de cara a la implementación de las anteriores disposiciones? En principio

<sup>12</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre*,... (2004): 42168.

<sup>13</sup> El problema se constata en UTRERA GUTIÉRREZ, José Luis (2004): 217. La coordinación de jurisdicciones también se considera como un objetivo a alcanzar mediante los JVM en COMAS D'ARGEMIR I CENDRA, Montserrat (2006): 43.

<sup>14</sup> “Memoria Justificativa del Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género” (s. d.), y *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre*,... (2004): 42168.

<sup>15</sup> BALLESTEROS MORENO, María Constanza (2005): 134.



debe señalarse que un estudio del proceso normativo apenas ofrece datos en cuanto a la cuestión de asegurar la protección de los datos personales de las víctimas y personas allegadas (al menos no hemos encontrado manifestaciones representativas en este sentido). Quizá se estimó que las condiciones reales de entonces eran suficientes para asumir el presupuesto recogido en la disposición; aunque si fue así no puede dejar de cuestionarse tal planteamiento.

Sí localizamos estimaciones a propósito de la creación y transformación de los JVM. Fijémonos, por ejemplo, en el apartado de la Memoria Económica dedicado a la *Estimación del coste de las medidas que afectan a las competencias del Ministerio de Justicia*, donde se recoge la siguiente tipología :

Creación de JVM en los partidos judiciales donde las cargas de trabajo lo aconsejen.

En los partidos donde no se considere necesaria la creación, se transformarán algunos Juzgados de Instrucción o Primera Instancia e Instrucción en JVM.

Cuando se entienda que no sea necesaria la creación de un órgano judicial específico, se determinará, si existen varios Juzgados de Instrucción o de Primera Instancia e Instrucción, cuál de éstos conocerá de las materias propias de los JVM, junto con aquellas pertenecientes a la jurisdicción penal o civil.

Para realizar la estimación cuantitativa y de costes de los Juzgados, se tuvo en cuenta un mapa de riesgo elaborado en atención a los lugares más conflictivos. Se trata de un documento que recoge datos procedentes del Ministerio del interior, relativos al número de denuncias, y del Consejo General del Poder Judicial, relativos a las órdenes de protección y procesos iniciados de 2003 a 2004. Los resultados de los cálculos son los que se presentan a continuación.

A) JVG de nueva adaptación.

21 nuevos Juzgados.

- Gastos de creación: 485.083€ por Juzgado.

- Gastos de mantenimiento: 80.000€ por Juzgado.

Total: 565.083€ por Juzgado. Así,  $565.083 \times 21 = 11.866.743\text{€}$

\* Financiación estatal completa (Juez/a, Secretario/a, oficina judicial) para dos Juzgados (Balears): 1.130.166€

\* Financiación compartida Estado/Comunidades Autónomas con competencias transferidas, para los 19 Juzgados restantes:

- Estado (Juez/a, Secretario/a): 1.707.435€

- Comunidades Autónomas (oficina y mantenimiento): 9.029.142€

B) Adaptación de Juzgados existentes (incluye equipo multidisciplinar formado por psicólogo/a y asistente social por partido judicial<sup>16</sup>).

396 Juzgados con necesidad de adaptación.

Coste de adaptación por Juzgado: 51.925€

Total costes de adaptación: 6.854.100€

Costes asumibles por el Estado: 2.803.950€

Costes asumibles por las Comunidades Autónomas: 4.050.150€

#### IV. LA CALIDAD NORMATIVA

##### 1. La racionalidad normativa

Una vez expuestos los detalles del resultado no deseado, la regulación previa del contexto en el que tuvo lugar y las estimaciones realizadas entonces de cara a su puesta en práctica, estamos ya en condiciones de afrontar el test de racionalidad que anunciamos desde el comienzo, y que aplicaremos concretamente a la regulación referida en el apartado precedente. Antes, no obstante, creemos oportuno contextualizar, concretar y exponer los recursos científicos a partir de los cuales se va a desarrollar el examen posterior. Cuando nos referimos a la calidad de las normas, estamos haciendo alusión al grado de racionalidad de los diferentes aspectos que resultan relevantes desde la parcela normativa. En este sentido, se distinguen diferentes niveles de racionalidad: lingüística o comunicativa, sistémica, teleológica y pragmática y ética o axiológica. Los análisis que desarrollaremos a continuación tienen principalmente<sup>17</sup> cabida dentro de la racionalidad teleológica y pragmática. Desde este nivel, no formal y sí de fondo, se analiza la eficacia y utilidad social y política de las nor-

<sup>16</sup> A la hora de realizar la previsión se considera que dado que en muchos partidos judiciales la dotación del equipo multidisciplinar ya existe, se ha optado por estimar la necesidad de implantar un equipo disciplinar por cada 3 partidos judiciales.

<sup>17</sup> Quisiéramos señalar, no obstante, que además de los análisis centrados en la racionalidad a la que nos referimos, en nuestro estudio aparecerán también, aunque de modo puntual, otros planteamientos de diferente índole, que posiblemente pudieran tener cabida dentro de la racionalidad sistémica. Concretamente, nos estamos refiriendo a las *relaciones intrasistémicas* o *internas* que son las que se producen entre las estructuras que forman parte de cada sistema, y que analizan el nivel de coherencia del sistema consigo mismo. *Vid.* a propósito de esta cuestión GRANADO HIJELMO, Ignacio (2006): 192.

mas. En él tienen lugar los análisis referidos a los niveles de idoneidad y factibilidad necesarios, para hacer posible que los presupuestos reflejados en el texto normativo encuentren un reflejo en la realidad sobre la que se pretende actuar. Caben además dentro de esta perspectiva los análisis tendentes a procurar la no aparición de resultados negativos, una vez publicadas las disposiciones normativas<sup>18</sup>.

Los presupuestos expuestos no suponen una novedad en nuestra doctrina jurídica, si bien es cierto que en España su desarrollo, aunque no inexistente, dista de ser el deseable (principalmente en lo que concierne a parcela práctica). Tenemos, sin embargo, otros ejemplos internacionales que pueden servir de guía para avanzar en esta línea. Así, por ejemplo, podemos centrar la atención en Italia, donde el problema de la *practicabilidad* de las normas comenzó a tener reflejo, tanto en el ámbito doctrinal como en el institucional, a mediados de la década de los setenta del siglo pasado. Era el resultado de la preocupación existente en relación a la eficacia y efectividad de las leyes. En este contexto localizamos interesantes documentos, como el Informe Barettoni Arleri, referido a la *Fattibilità e applicabilità delle leggi*, que centra la atención en cuestiones relativas a la elaboración de normas o al cálculo preventivo de los efectos indeseados. Otro ejemplo lo encontramos en Alemania, donde también se comenzaron a producir estudios sobre el tema que nos ocupa de forma coetánea a Italia<sup>19</sup>. Lo cierto es que en determinados lugares la cuestión se encuentra desarrollada de forma bastante precisa. Incluso podemos encontrar lo que se ha denominado *checkliste*, es decir, un conjunto de directrices que aparecen en un documento a modo de cuestionario, que han de tenerse presentes a la hora de elaborar las normas para incrementar su eficacia. De entre las preguntas que se sugieren en estas listas, creemos que las que se exponen a continuación pueden resultar especialmente útiles para este trabajo (se trata de interrogantes que en buena medida han inspirado el esquema que proponemos posteriormente)<sup>20</sup>:

Hamburgo (1975).

\* *¿Influye favorablemente la disposición en la motivación laboral del personal de Administración?*

\* *¿Qué costes ocasionará la disposición?*

Hessen, (1980).

<sup>18</sup> GASCÓN ABELLÁN, Marina (2006): 44-47.

<sup>19</sup> ZAPATERO, Virgilio, GARRIDO GÓMEZ, María Isabel (2007): 147 y 148.

<sup>20</sup> MARTÍN CASALS, Miquel (1989): 255 y 271 y ss.

*\* ¿Se produce un incremento de tareas de administración?*

*\* ¿Será necesario disponer de personal y medios materiales adicionales?*

Baviera (1984).

*\* ¿Comporta la regulación más medios personales y materiales que los existentes hasta ahora?*

*\* Si es así: ¿Conlleva exigencias de personal o de medios materiales adicionales?*

*\* ¿Se ha recabado la opinión de los funcionarios encargados de la ejecución y de funcionarios especializados?*

*\* ¿Se ha averiguado la opinión de las asociaciones, corporaciones y organizaciones afectadas?*

## 2. ¿Cuál es el volumen de trabajo que deberán afrontar los JVM?

Resulta indudable que los JVM habían nacido con vocación de facilitar en lo posible a las víctimas el acceso a la justicia, de proporcionarles un servicio inmediato y eficaz. De acuerdo a este planteamiento, en el esquema de previsiones tendentes a la consecución de la *practicabilidad* normativa, contamos con una variable imposible de obviar: las víctimas que sufren violencia de género. Por ello, entendemos que en el test de racionalidad la pregunta que encabeza este apartado debería haber tenido un carácter propedéutico e inexcusable. La apreciación entra dentro de los presupuestos de cualquier política de calidad elemental (la eficacia de un servicio pasa obligadamente por una estimación aproximada de los casos que deberá afrontar). Además, cuenta con el respaldo de algunas prácticas desarrolladas en determinados contextos. Recordemos que se trata de una exigencia que, en cierto modo, aparece recogida en alguno de los cuestionarios a los que hicimos referencia anteriormente. Por otra parte, debe decirse que también encuentra reflejo en el contexto doctrinal español. En este sentido, viene muy al caso recordar una aportación en la que se recomienda valorar el potencial de actividad judicial que pueda introducir una norma, con vistas a estimar si la organización judicial existente será capaz de asumir el incremento<sup>21</sup>. En nuestro caso esta apreciación adquiere una importancia de primer orden, dado que nos encontramos ante una norma que introduce la formación o adap-

<sup>21</sup> SÁINZ MORENO, Fernando (1989): 39.

tación de Juzgados. El análisis, por ello, debería haber sido especialmente exhaustivo en este punto.

Es cierto que la previsión del trabajo que deberá asumir un tipo de órgano determinado resulta complicada; ¿era posible estimar el volumen de trabajo al que se iban a enfrentar los JVM? Creemos que dar una respuesta a esta pregunta con la precisión deseable era complicado en el momento en que se elaboró la norma, y sigue siendo así también en nuestros días; el valor crítico de la epistemología cobra en este punto especial relevancia, si se toma conciencia de que en los estudios que informan sobre la cuestión, únicamente se ofrece una porción de la realidad. En ellos quedan registrados los casos que han llegado a iniciar el proceso. El resto (todos aquellos que no llegan a la denuncia), no encuentran reflejo en las gráficas. No obstante, creemos que el reconocimiento de la relativa ignorancia de los hechos del que partimos, no debe tomarse como sinónimo de ausencia de análisis o de análisis poco afectos a la precisión. Conviene apuntar en este sentido, centrando la atención en el caso que nos ocupa, que el estudio de algunas evidencias científicas recogidas en los estudios del momento, si bien no hubiera proporcionado un resultado exacto, sí podría haber supuesto un acercamiento interesante. En el año 2004 se tenía constancia de la circunstancia a la que antes aludíamos, se sabía que la violencia de género integraba un conjunto de delitos de los cuales, en un porcentaje del 90% no habían sido denunciados<sup>22</sup>. No obstante, también entonces diferentes datos invitaban a pensar que buena parte de los casos que hasta entonces habían quedado en la oscuridad, probablemente saldrían a la luz en un futuro inmediato. La siguiente relación es determinante.

- Denuncias. Los gráficos que ofrecían algunos estudios, en los que podía apreciarse el número de denuncias interpuestas a lo largo de los años precedentes ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, reflejaban la siguiente progresión<sup>23</sup>:

\* Año 2002: 47.165 denuncias.

\* Año 2003: 56.484 denuncias.

\* Año 2004: 67.171 denuncias.

<sup>22</sup> *Más derechos, los mismos obstáculos* (2006): 43.

<sup>23</sup> *Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer* (2007): 44.

- Solicitudes de órdenes de protección. En el examen de este concepto nos encontramos nuevamente con una clara tendencia al ascenso. La evolución media mensual refleja los siguientes resultados<sup>24</sup>:

\* Periodo: 2/8/2003-31/12/2003: 1.574 solicitudes.

\* Periodo 1/1/2004-31/3/2004: 2.443 solicitudes.

\* Periodo 1/4/2004-30/6/2004: 3.230 solicitudes.

- Juzgados especializados previos. Antes de que comenzaran a funcionar los JVM se pusieron en marcha algunos proyectos de Juzgados especializados en Elche, Alicante y Orihuela. Bien, a finales del año 2000 el número de denuncias interpuestas ante estos Juzgados se situaba en torno a las 1.400-1.500. El dato es especialmente significativo si se tiene en cuenta que por entonces se presentaron unas 29.000 denuncias en el ámbito nacional. Se trata de una prueba evidente de que la puesta en marcha de los Juzgados especializados había suscitado un importante grado de confianza en las personas que estaban sufriendo violencia de género. Lógicamente, era de esperar que estas circunstancias volvieran a tener lugar con la aparición de los JVM, y que ello daría lugar a un aumento considerable de denuncias<sup>25</sup>.

Como vemos, un mero análisis superficial, como el que se acaba de exponer, descubre claramente y en base a diferentes indicios, que en un futuro inmediato se conocerían muchos más casos de violencia de género. En este estudio no podemos detenernos en un examen más concreto de cifras. Sin embargo, entendemos que tal ejercicio podría haber alcanzado interesantes cotas de precisión, si se hubiera llevado a cabo por personas expertas en este tipo de estimaciones. A propósito de esta apreciación, creemos que puede ser interesante destacar que en algunos estudios se está promocionando la presencia de personal técnico en el proceso normativo, con vistas a la obtención de un producto final de mayor calidad<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> CALVO GARCÍA, Manuel (2005): 31.

<sup>25</sup> TEJADA Y DEL CASTILLO, Manrique (2004): 302.

<sup>26</sup> Así, *v. gr.*, ZAPATERO, Virgilio (en prensa).

### 3. Previsiones sobre recursos materiales

#### 3.1. ¿Cuántos JVM se necesitan?

La estimación sobre el volumen de trabajo a asumir por los JVM, debería haber dado paso al cálculo de los recursos necesarios (tanto materiales como personales) para hacer frente a aquellas circunstancias, predecibles al menos en un grado considerable. ¿Ocurrió de tal forma en el proceso normativo? Lo cierto es que, como veremos en éste y en los próximos apartados, o bien los planteamientos siguieron líneas de desarrollo diferentes, o bien no siguieron línea alguna. Por lo que respecta a la estimación del número de JVM necesarios, como ya vimos tanto en la propia norma<sup>27</sup> como en su Memoria Económica se parte del criterio de cargas de trabajo. Para ello, se toma como referencia un mapa de riesgo que refleja las zonas de mayor conflictividad, durante el periodo 2003-2004, en atención a las denuncias, ordenes de protección y procesos iniciados en dicho periodo<sup>28</sup>.

Con todo, cabe señalar que aunque se establece el criterio de carga de trabajo como parámetro a la hora de crear y adaptar los Juzgados, en los cálculos de la Memoria Económica se estiman 21 Juzgados de nueva creación y 396 partidos judiciales necesitados de adaptación<sup>29</sup>. Si atendemos a este detalle, parece que habría que entender que las estimaciones se hicieron más bien a razón de Juzgado por partido judicial.

¿Qué evaluación podría hacerse del anterior planteamiento? Lo cierto es que tanto las previsiones establecidas en función del mapa de riesgos, como aquellas que parecen fundamentadas en criterios aritméticos, resultan cuestionables por varias razones. Comencemos por los cálculos dispuestos en último lugar. Durante el proceso normativo apareció documentación en la que se constataba que, como mínimo, iban a ser necesarios tres o cuatro Juzgados en determinados partidos judiciales. Es el caso de Barcelona<sup>30</sup>. Si esto era así, resulta evidente que la estimación de un Juzgado por partido judicial iba a resultar claramente insuficiente, al menos en determinados contextos.

<sup>27</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre...* (2004): 42177.

<sup>28</sup> "Memoria Económica del Proyecto de Ley Orgánica..." (s. d.).

<sup>29</sup> "Memoria Económica del Proyecto de Ley Orgánica..." (s. d.). Concretamente, el cálculo es el siguiente: "Juzgados necesitados de adaptación: 417 partidos judiciales -21 juzgados de nueva creación: TOTAL: 396 partidos judiciales con necesidad de adaptación".

<sup>30</sup> SANAHUJA, María (2005): 64.



Por lo que respecta a la estimación fundada en el mapa de riesgos, debe hacerse notar que resulta igualmente cuestionable, por cuanto la LOVG no iba a hacer frente ni a la realidad que se percibía en el año 2004 ni a las circunstancias de periodos anteriores. Un planteamiento establecido de acuerdo a dichos parámetros –el que realmente se llevó a cabo– deviene obsoleto desde su nacimiento. La situación iba a ser bastante diferente, como así lo demuestran los cálculos reproducidos en el anterior apartado *in fine*. Aquellas previsiones deberían haber sido el punto de partida para la estimación del número de Juzgados, y no los cálculos basados en la situación inmediata o pretérita.

La cadena de consecuencias que genera la ausencia de una evaluación adecuada en la parcela que nos ocupa, pueden intuirse fácilmente: JVM insuficientes para hacer frente a todos los casos de violencia de género, acumulación de trabajo, retraso en las tramitaciones, desgaste en el personal, etc.<sup>31</sup> Resulta evidente que en un contexto de estas características el tratamiento y control de la documentación sufre una merma considerable que, sin duda, abona el campo de las consecuencias no deseadas.

Paradójicamente, unos años antes una norma había regulado la implantación de un nuevo modelo de oficina judicial, de acuerdo a los principios de agilidad, eficacia, eficiencia, racionalización del trabajo, responsabilidad por la gestión y coordinación y cooperación entre Administraciones. Todo ello, con vistas a ofrecer un servicio próximo y de calidad a la ciudadanía<sup>32</sup>. Los aspectos que hemos puesto de manifiesto recientemente no son precisamente proclives a la consecución de estos presupuestos.

### 3.2. ¿Qué otros recursos materiales se necesitan?

Resulta evidente que para el desarrollo adecuado de la actividad judicial, se necesita algo más que un inmueble. No sin razón, en algún estudio se ha señalado que la viabilidad de una norma depende de la existencia de órganos administrativos capaces de aplicarla (aspecto que ya hemos adaptado a nuestro planteamiento), y que para ello se precisan además medios materiales<sup>33</sup>. Se trata de una reflexión que también se ha puesto en práctica en algún trabajo antes de que fuera publicada la LOVG<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Encuentro “Ley contra la Violencia de Género: dos años después las víctimas siguen enfrentando obstáculos” (2007): 17 y 18.

<sup>32</sup> Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre... (2003): 46053.

<sup>33</sup> SAINZ MORENO, Fernando (1989): 38.

<sup>34</sup> Fue a propósito de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Las apreciaciones se recogen en CARME-NA, Manuela (2002): 212.

Centrando la atención en nuestro objeto de estudio, creemos que las previsiones en cuanto a los recursos materiales, podrían haberse desarrollado del siguiente modo. Partimos, nuevamente, del argumento de que existían datos suficientes para pensar que el volumen de trabajo que iban a asumir los JVM aumentaría considerablemente. Era de esperar que una consecuencia ineludible de esta circunstancia, hubiera sido el aumento de documentación; formularios, informes y demás textos con soporte físico<sup>35</sup>. De estas previsiones se deduce la necesidad de dotar a los JVM de materiales muebles, capaces de proporcionar el orden y tratamiento adecuado de la documentación. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a archivos o armarios de acceso restringido, máquinas destructoras de papel, etc.

¿Se tuvieron en cuenta este tipo de previsiones en el proceso de elaboración de la LOVG? Tampoco en esta ocasión podemos dar una respuesta afirmativa. Al menos la documentación del proceso normativo no ofrece datos suficientemente explícitos al respecto. Desde la perspectiva de la estimación económica el panorama es parecido. Los datos que más cercanos se encuentran al concepto que nos ocupa en la Memoria Económica hacen referencia al “mantenimiento de oficina”. Ello, al menos *prima facie*, aporta cierta confusión. De una parte, ¿puede considerarse en ese mantenimiento la adquisición de los recursos a los que nos estamos refiriendo en este apartado? No parece que sea así, al menos si por mantenimiento se entiende el “conjunto de operaciones y cuidados necesarios para que instalaciones, edificios, industrias, etc., puedan seguir funcionando adecuadamente”<sup>36</sup>. De otro lado, resulta paradójico que se hable de mantenimiento, si previamente no se ha establecido aquello que debe mantenerse. Parece que este tipo de gastos, que en determinados estudios han recibido la denominación de “indirectos”, quedaron descuidados<sup>37</sup>.

Los resultados del planteamiento precedente pueden intuirse fácilmente. Los recursos gráficos que han venido ofreciendo los medios de comunicación tras la publicación de la LOVG resultan impresionantes, aunque, por lo dicho anteriormente, no deberían sorprender. Las oficinas de los Juzgados aparecen con mesas repletas de montañas de expedientes

<sup>35</sup> Quizá pudiera pensarse que la solución podría ser establecer un soporte diferente. Sin embargo, no está determinada la fecha en la que podamos hablar de “expediente electrónico”. Por otra parte, antes más bien habría que pensar en solventar la insuficiencia que presentan los procesadores Pentium 4 que todavía se pueden encontrar en los Juzgados. GALÁN, Lola (2008).

<sup>36</sup> “Mantenimiento”. En *Diccionario de la Lengua Española* (2001).

<sup>37</sup> SÁINZ MORENO, Fernando (1989): 43.

o armarios de libre acceso<sup>38</sup>. Incluso en ocasiones la documentación se acumula por los pasillos o en el suelo<sup>39</sup>. De nuevo, nos encontramos con una serie de circunstancias que complican aún más la tarea de controlar la documentación, que dificultan su tratamiento adecuado y que suponen un motivo más de desmotivación, estrés (entre las principales causas del estrés se consideran las malas condiciones físicas en el entorno laboral o la organización deficiente) y absentismo laboral (el estrés se cataloga entre las causas voluntarias y psicológicas del absentismo laboral)<sup>40</sup>. Como vemos, se trata nuevamente de una serie de factores que aumentan aún más las probabilidades de que aparezcan resultados no deseados.

#### 4. Previsiones sobre recursos personales

##### 4.1. *¿Cuánto personal se necesita y cuál debe ser su cualificación?*

Además de las previsiones expuestas hasta el momento, resulta evidente que una correcta política de calidad normativa debe tener también en cuenta los recursos de personal que serán necesarios para poner en práctica las disposiciones de que se trate. Para llevar a cabo este análisis entendemos que es conveniente bifurcar los desarrollos en atención a las estimaciones cuantitativas y cualitativas. ¿Se hizo algún tipo de previsión en este sentido durante la elaboración de la LOVG? En relación al primer punto de vista es cierto que pueden localizarse cálculos en determinados aspectos; así por ejemplo, en lo que respecta a las unidades de valoración forense integral, a las que se refiere la LOVG en su disposición adicional segunda<sup>41</sup>, si bien las estimaciones llevadas a cabo a propósito de esta cuestión no se ajustan a las necesidades reales<sup>42</sup>. De otro lado, como ya vimos en la Memoria Económica se establecen los costes relativos a Jueces/Juezas y Secretarios/as que deberían ocupar cargos en los nuevos JVM. Sin embargo, nos encontramos con que con respecto al personal funcionario no se especifica nada, o al menos no de una forma suficientemente explícita. Pudiera ser que en la Memoria Económica se estuviera haciendo alusión a este colectivo cuando en ella se habla de “ofi-

<sup>38</sup> Consúltase “Acumulación de expedientes en un Juzgado especializado en violencia de género” (2008).

<sup>39</sup> BELAZA, Mónica C. (2008).

<sup>40</sup> CASADO ROMÁN, Javier (2009): 823.

<sup>41</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre...*, (2004): 42181.

<sup>42</sup> En el documento en cuestión se estima la implantación de un equipo multidisciplinar por cada 3 partidos judiciales. “Memoria Económica del Proyecto de Ley Orgánica...” (s. d.).

cina”, a propósito de la estimación del cálculo de JVM y de sus costes<sup>43</sup>. Con todo, y aun en el caso de que esta interpretación fuera correcta, debe señalarse que las estimaciones tampoco resultan acertadas en esta ocasión. De nuevo hemos de señalar aquí que las previsiones desarrolladas en este punto parten de un presupuesto que no se iba a ajustar a las circunstancias futuras. Recordemos que las estimaciones relativas a los JVM siguieron el criterio de riesgo existente en el año 2004 y precedentes (o aquel en función del cual se entendía que a cada partido judicial correspondía un Juzgado).

Por lo que respecta a la vertiente cualitativa hemos de señalar que ésta tampoco recibió una evaluación adecuada –al menos en su totalidad– en el proceso de elaboración de la norma<sup>44</sup>. ¿Qué medidas podrían haberse considerado en atención a este punto, teniendo en cuenta los objetivos prefijados en un principio? Por un lado, entendemos que debería haberse promocionado un personal comprometido e implicado con su puesto de trabajo. ¿Cómo? Una propuesta sugerente podría haber sido la previsión de medidas tendentes a satisfacer lo que se ha denominado “salario emocional”. Con esta expresión se hace alusión al *“conjunto de factores que ayudan a los trabajadores a comprometerse con los puestos de trabajo que ocupan, a implicarse en su trabajo más allá de la retribución económica que perciben”*. Desde esta perspectiva se valoran, por ejemplo, circunstancias como la flexibilidad en el horario o la permanencia laboral<sup>45</sup>. Va de suyo que para hacer posible estos objetivos, previamente tendrían que haberse solventado correctamente las incógnitas relativas a la cantidad de trabajo que se iba a asumir y los recursos necesarios para ello (los puntos que tratamos con anterioridad).

Por otro lado, entendemos que también debería haberse previsto un sistema para la formación jurídica del personal, mediante la planificación de cursos o seminarios; la correcta adecuación de la persona a su puesto de trabajo es un elemento más de motivación<sup>46</sup>, y ésta, a su vez, favorece el trabajo riguroso y la producción<sup>47</sup>. Quizá la propuesta pueda parecer

<sup>43</sup> Fundamos esta idea en el hecho de que en la propia Memoria Económica, antes de especificarse los datos relativos a los costes de los JVM, se hace referencia a *“los recursos personales existentes tanto de oficina judicial (incluyendo asistencia de equipos multidisciplinares) como de jueces y magistrados”*.

<sup>44</sup> En la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre*,... (2004): 42176; se asegura formación en materia de igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de género para Jueces/Juezas, Magistrados/as, Fiscales, Secretarios/as judiciales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Médicos Forenses.

<sup>45</sup> CASADO ROMÁN, Javier (2009): 825.

<sup>46</sup> CASADO ROMÁN, Javier (2009): 830.

<sup>47</sup> CASADO ROMÁN, Javier (2009): 830.

innecesaria, si se tiene en mente tanto a Jueces/Juezas como a Secretarios/as. Sin embargo, ¿puede decirse lo mismo, en todo caso, del resto de funcionarios/as? La experiencia posterior es determinante a la hora de responder a esta pregunta. A modo de ejemplo, quizá resulte representativo saber que en los Juzgados vienen desarrollando su trabajo personas en régimen de interinidad que no han oído hablar ni de autos, ni de procedimientos, ni de diligencias<sup>48</sup> (cuánto menos de los datos personales que este tipo de documentos pueden recoger).

Para concluir este apartado quisiéramos señalar que en algunos estudios, a propósito de la elaboración de normas que supondrán mayor carga judicial, se ha señalado que el nivel mayor o menor de satisfacción de las personas usuarias del servicio, debería orientar las políticas legislativas a la hora de crear o modificar las leyes<sup>49</sup>. Pues bien, creemos que en nuestro caso podría haberse adaptado de algún modo tal planteamiento, a propósito de la evaluación de los recursos humanos. Es cierto que nos encontramos con la circunstancia de que se iban a implementar unos Juzgados nuevos, y que por ello no se disponía de estimaciones en cuanto al nivel de satisfacción al que antes hacíamos referencia. Sin embargo, también es verdad que, como ya se dijo en otro momento, tiempo antes de la publicación de la LOVG se habían llevado a cabo otros proyectos parecidos, y que la toma en consideración del parecer de las personas que tuvieron parte como usuarios/as en los mismos, podría haber supuesto un aspecto interesante a tener en cuenta, de cara a planificar los aspectos cuantitativos y cualitativos del personal que iba a trabajar en los Juzgados.

#### *4.2. ¿Cuál es la opinión de los colectivos que van a desarrollar su trabajo en los JVM?*

El test de racionalidad que venimos desarrollando adquiere aún más consistencia con la pregunta que encabeza este apartado. No sin razón se ha dicho que la viabilidad de la norma puede quedar mermada, o incluso desaparecer, si encuentra resistencia en las instancias que han de aplicarla<sup>50</sup>. Pues bien, se trata de un aspecto que tampoco se tuvo en cuenta en

<sup>48</sup> Se trata de declaraciones de una persona que trabaja en el Juzgado de Instrucción número 3 de Navalcarnero. *Vid.* GALÁN, Lola (2008). El Juzgado en cuestión compatibiliza el conocimiento de asuntos de violencia contra la mujer. *Vid. Partido judicial de Navalcarnero: Juzgados de 1ª Instancia e Instrucción* (s. d.): 10.

<sup>49</sup> CASADO ROMÁN, Javier (2009): 828.

<sup>50</sup> SÁINZ MORENO, Fernando (1989): 48.

el proceso normativo de la LOVG, aun a pesar de que en varias ocasiones Magistrados/as habían propuesto algunas cuestiones interesantes que, por otra parte, venían a confirmar numerosos aspectos puestos ya de manifiesto en este trabajo. En este sentido, quizá resulte representativo recordar que a propósito de las experiencias de Juzgados especializados llevadas a cabo con anterioridad a la LOVG, en la convocatoria de la Junta Sectorial de Jueces de Instrucción de Alicante (16 de marzo de 2001), se dejó constancia de la situación insostenible a la que se había llegado, y de la necesidad de creación de nuevos Juzgados<sup>51</sup>.

La ausencia de consultas desde muy temprano llamó la atención de algunos estudios. Un año después de que la LOVG fuera publicada, María Sanahuja, Magistrada-Juez Decana de los Juzgados de Barcelona, ya mostraba preocupación en un estudio porque se había puesto en marcha un nuevo modelo judicial sin contar con las personas que deberían asumir aquel diseño. En el mismo trabajo también predecía las consecuencias de aquella gestión: será muy difícil encontrar a personas voluntarias que quieran asumir las cargas de los JVM. Por otro lado, de inmediato los destinos forzosos darán lugar a concursos a destinos diferentes. Esta circunstancia propiciará a su vez más aspectos negativos. Entre ellos, un clima de inestabilidad que derivará en más volumen de trabajo, grandes retrasos, ineficacia<sup>52</sup> y falta de formación del personal que, una vez más, redundará en sobrecargas de trabajo (probablemente, el puesto que quede vacante será ocupado por una persona que carezca de experiencia profesional para desempeñar las tareas que le van a ser asignadas. El problema, de por sí, tiene entidad propia, pero a su vez suscita más consecuencias. La formación correrá posiblemente a cargo de los/as propios/as compañeros/as, y ello traerá consigo más acumulación de trabajo, dado que aquellos/as tendrán que desatender parcialmente las tareas que tienen asignadas para formar a las personas que inician su trabajo en los Juzgados)<sup>53</sup>.

Como vemos, la consulta a los colectivos que debían asumir las labores de los JVM, podría haber alertado acerca de la posible aparición de consecuencias negativas. El conocimiento de estos aspectos podría haber llevado a plantear soluciones, aunque todavía existían más razones para buscarlas. Era también sabido, porque se trataba de una cuestión recogida en algunos estudios, que la movilidad del personal conlleva cambios,

---

<sup>51</sup> TEJADA Y DEL CASTILLO, Manrique (2004): 305-309.

<sup>52</sup> SANAHUJA, María (2005): 66.

<sup>53</sup> Tomamos la idea de CASADO ROMÁN, Javier (2009): 811.



y que éstos acarreen a su vez incertidumbre; precisamente, una de las causas principales del estrés laboral que conduce al absentismo<sup>54</sup> y, por ende, de nuevo al punto de partida del ciclo que acabamos de exponer. Como puede observarse, este contexto caracterizado por continuos cambios, inestabilidad del personal, retrasos y ausencia de formación en determinados casos, se presenta como el escenario ideal para, de nuevo, asistir a un incremento del riesgo de aparición de consecuencias no deseadas.

En atención a las circunstancias descritas se ha constatado que dado que era previsible un volumen mayor de trabajo, podría haberse estimado un incentivo económico para tratar de compensar esta situación<sup>55</sup> (lo cierto es que, al menos según nuestra interpretación, la solicitud de retribución económica tenía también fundamento normativo. Así cabe entenderse si se tiene en cuenta el artículo 500 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, donde se solicitan complementos retributivos en circunstancias como la que nos ocupa<sup>56</sup>). Ciertamente, la medida quizá podría haber aminorado en parte la promoción a otros centros y, por ende, los retrasos y cargas adicionales de trabajo. Con todo, parece que ésta no habría sido una solución definitiva. Recordando en este momento algunas conversaciones que hemos mantenido con funcionarios/as de oficinas judiciales, nos tememos que al menos en determinadas situaciones, la compensación de la que se habla debería haber sido muy elevada, y que

<sup>54</sup> CASADO ROMÁN, Javier (2009): 823.

<sup>55</sup> SANAHUJA, María (2005): 66. Con todo, debe señalarse que ésta no era una solicitud nueva. Años atrás ya se había venido sugiriendo, a propósito de la importancia que tiene la incentivación del personal. Por entonces también era conocido que la falta de incentivos estaba suscitando una tremenda movilidad. El personal trataba de trasladarse a otros órganos donde se pudiera obtener un salario mayor con menos trabajo. *Vid.* CUETO ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, Luis (1998): 72, 74 y 75. Todas estas consideraciones entendemos que encuentran un fundamento teórico, planteado desde un punto de vista general, en SÁINZ MORENO, Fernando (1989): 48.

<sup>56</sup> *Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre...* (2003): 46070. Algunos párrafos representativos son los siguientes:

*“Los funcionarios deberán ejercer su actividad en los términos que exijan las necesidades del servicio. A tal efecto, por el Ministerio de Justicia, previo informe de las comunidades autónomas con competencias asumidas y negociación con las organizaciones sindicales, se determinarán las compensaciones horarias y cómputos especiales cuando la atención de actuaciones procesales urgentes e inaplazables suponga un exceso de horas sobre la jornada a realizar”.*

*“Se podrán establecer jornadas sólo de mañana o jornadas de mañana y tarde para determinados servicios u órganos jurisdiccionales, cuando las necesidades del servicio así lo aconsejen, y en especial en las unidades de atención al público, en las que se tenderá a aumentar el tiempo de atención a los ciudadanos.*

*La incorporación de los funcionarios a la jornada de mañana y tarde será voluntaria y deberá ir acompañada de medias incentivadoras”.*

*“Cuando las peculiaridades de algunos servicios u órganos jurisdiccionales así lo aconsejen, podrán establecerse horarios especiales, que figurarán en las relaciones de puestos de trabajo y serán objeto de complemento retributivo que se determine”.*



aun en este caso la alternativa del concurso habría seguido siendo atractiva. La entidad del problema merecía un tratamiento proyectado desde instancias anteriores más determinantes.

## V. LAS REFLEXIONES SIGUEN TENIENDO SENTIDO

Quizá pudiera entenderse que las propuestas expuestas en los apartados precedentes, aunque no se llevaron a cabo en un primer momento (en el proceso normativo), hoy ya se encuentran superadas. Normativa reciente que abunda en algunos de los aspectos recogidos en este estudio, hace pensar que así debería haber sido. Concretamente, nos estamos refiriendo al *Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999*. En él se considera que se han de aplicar medidas de seguridad de alto nivel a ficheros o tratamientos de datos de carácter personal, que contengan datos derivados de actos de violencia de género<sup>57</sup>. Entre las medidas citadas encontramos la de situar en áreas de acceso protegido (con puertas con llave u otro dispositivo equivalente) los armarios, archivadores u otros elementos en los que se almacenen los ficheros con datos de carácter personal. Dichas áreas deberán estar cerradas cuando no sea necesario el acceso a los documentos incluidos en el fichero. Si no fuera posible todo ello, la persona responsable del fichero o tratamiento tendrá que adoptar medidas alternativas<sup>58</sup>.

De otro lado, no hay duda de que se están realizando avances<sup>59</sup>. La paulatina creación de nuevos JVM puede ser un dato representativo en este sentido. Sin embargo, también es cierto que a pesar de todo, todavía siguen existiendo carencias. Las cifras que llegan a los medios de comunicación, incluso en nuestros días, siguen siendo alarmantes. Así, por ejemplo, según noticias de RTVE, del 6 de mayo de 2008, los quince Juzgados especializados de Madrid tenían por entonces más de 270.000 sentencias penales firmes sin ejecutar. Más concretamente, el Juzgado número 2 de Ejecutorias, dedicado exclusivamente a la violencia de género, tenía pendientes más de 7.000 sentencias<sup>60</sup>.

El problema del colapso, sin embargo, no es el único que suscita preocupación, aunque sí sea posiblemente el que dé lugar a hablar de otros aspectos cuestionables. Fijémonos, por ejemplo, en el tema de los recur-

<sup>57</sup> *Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre...* (2008): 4103.

<sup>58</sup> *Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre...* (2008): 4130.

<sup>59</sup> "Casi 48 millones de euros para la lucha contra la violencia de género" (s. d.).

<sup>60</sup> "Colapso en los juzgados de violencia de género" (2008).

sos necesarios para desarrollar la actividad de los Juzgados, tanto humanos como materiales. En lo que toca a los primeros, podemos centrar la atención en el tema de la inestabilidad de la plantilla. Parece evidente que, aun cuando se están creando nuevos JVM, las cargas de trabajo siguen suscitando la solicitud de concursos de traslados. Ello nos remite a unas situaciones en las que se sigue percibiendo inestabilidad, discontinuidad en el trámite de procedimientos, servicios deficientes, etc.<sup>61</sup> De nuevo, se trata de circunstancias que favorecen la interinidad y los efectos consecuentes de la misma que expusimos anteriormente. Los datos que reflejan determinados informes del Consejo General del Poder Judicial, descubren lo preocupante de esta situación. Así por ejemplo, en relación las plantillas de Juzgados penales de ejecutorias (entre ellos se encuentra el número 2 al que antes nos referimos), se señala que la mayoría de las personas que trabajan en ellos son interinas, careciendo de este modo, por lo general, de la formación jurídico-procesal necesaria para desempeñar su trabajo. La interinidad llega en ocasiones al 83%<sup>62</sup>. El problema queda confirmado si se tienen en cuenta determinados estudios en los que se ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar la formación de funcionarios/as que no tienen experiencia<sup>63</sup>.

De otro lado, y aunque se dijo que el incentivo económico sólo supondría una solución parcial, debe señalarse también que la cuestión de la retribución del personal por el trabajo extra realizado sigue siendo un problema. Es cierto que se han tomado medidas relativas a complementos. Sin embargo, determinados documentos recientes siguen demostrando que todavía en nuestros días, al menos en algunos contextos no se perciben estas retribuciones<sup>64</sup>.

En lo referente a los recursos materiales podemos centrar la atención en los Juzgados de la calle Manuel Tovar, n.º 6, precisamente, donde se “extraviaron” los expedientes de casos de violencia de género. Noticias recientes descubren que los problemas allí todavía siguen existiendo. Quizá resulte representativo señalar que en determinadas instancias los procedimientos se están amontonando en cajas en el suelo, dado que no hay armarios suficientes. El fax está en una silla y la impresora en otra, no existen mesas auxiliares. Sorprendentemente, el edificio se encuentra en

<sup>61</sup> “Propuesta Juzgados de Violencia de Género” (2008).

<sup>62</sup> *Informe CGPJ Ejecutorias Penales* (s. d.).

<sup>63</sup> COMAS D'ARGEMIR I CENDRA, Montserrat (2006): 47.

<sup>64</sup> Podemos fijarnos, por ejemplo, en el siguiente documento de finales del año 2008: “Propuesta Juzgados de Violencia de Género” (2008).

obras desde que se inauguró (en diciembre de 2007), el personal funcionario trabaja allí en estas fechas, porque en el antiguo emplazamiento, en la plaza de Castilla, las condiciones eran aún peores<sup>65</sup>.

Todo apunta a que si estas circunstancias no quedan solventadas, el riesgo de que se produzcan consecuencias negativas seguirá siendo bastante considerable.

## VI. UN SOPORTE INSTITUCIONAL

Somos conscientes de que en este trabajo únicamente se han recogido unos planteamientos básicos a propósito de determinados postulados de racionalidad, y que una gestión desarrollada y precisa de los mismos habría requerido importantes exigencias de tiempo y medios (también aquí, tanto personales como materiales). Por ello, habiendo llegado a este punto resulta ineludible la siguiente pregunta: ¿cuándo y en qué contexto podrían desarrollarse propuestas como la que aquí se sugiere? *Prima facie*, pudiera pensarse que en el Parlamento. Sin embargo, esta respuesta resulta cuestionable por varias razones. Quizá resulte representativo recordar el carácter de urgencia con el que, por lo general, se tramitan las disposiciones en las Cámaras<sup>66</sup> (no hay tiempo para exámenes detenidos). De otro lado, también debe tenerse en cuenta que las personas que desarrollan su actividad en el Parlamento, no son necesariamente expertas en las cuestiones que consideran las normas, ni tampoco en su evaluación. Resulta, por tanto, cuestionable entender que en un contexto dotado de tales características, puedan tener lugar los exámenes de racionalidad que aquí se han apuntado. Para poder llevarlos a cabo sería necesario un órgano diferente, con cobertura suficiente para realizar una evaluación correcta entre lo que establece la norma y los medios destinados a su puesta en práctica; una institución capaz de estudiar evidencias científicas y de estar en contacto con la realidad<sup>67</sup>, para que el producto normativo posterior se ajuste en el mayor grado posible a aquella. De otra forma, se corre el peligro de elaborar una normativa meramente simbólica, sin órganos que puedan aplicarla o con un sistema de ejecución mal dotado e irregular<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> SEVILLANO, Elena G. (2009).

<sup>66</sup> ZAPATERO, Virgilio (en prensa).

<sup>67</sup> La apreciación está presente en CARMENA, Manuela (2002): 211.

<sup>68</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago (1986): 217.

Por todo ello, parece que el desarrollo de planteamientos como el que aquí se ha propuesto, deberían tener cabida en una instancia diferente al Parlamento, con autonomía suficiente para llevar a cabo las labores a las que antes nos referíamos. Lo cierto es que la propuesta en la que estamos pensando (o un planteamiento bosquejado en la misma línea de desarrollo) ya se encuentra presente en algunos estudios, bajo las denominaciones de *Observatorio de Técnica y Evaluación Legislativa*<sup>69</sup> o *Agencias de Evaluación de las Políticas Públicas*. Con esta última expresión el profesor Virgilio Zapatero se está refiriendo a unos órganos que trabajan apoyando a gobiernos y parlamentos, dentro de unas estructuras organizativas en las que quienes evalúan no deciden, y quienes deciden lo hacen teniendo en cuenta las aportaciones de personas expertas<sup>70</sup>.

De otro lado, en cuanto al momento en el que deberían llevarse a cabo las tareas a las que nos referimos, en atención a todo lo dicho creemos que la opción más oportuna sería gestionarlas al comienzo del proceso normativo, antes de la remisión del proyecto a las Cámaras<sup>71</sup>. Es entonces cuando tienen sentido los exámenes de racionalidad, y cuando existe la posibilidad de desechar, matizar o replantear aquellas propuestas que se prevean impracticables, o que potencien la aparición de resultados no deseados.

#### BIBLIOGRAFÍA

“Acumulación de expedientes en un juzgado especializado en violencia de género” (2008). En *El País*, 10/07/2008. Consultado en [http://www.elpais.com/fotografia/\\_Acumulacion/expedientes/juzgado/especializado/violencia/genero/elpdiasoc/20080710elpepusoc\\_16/Ies/](http://www.elpais.com/fotografia/_Acumulacion/expedientes/juzgado/especializado/violencia/genero/elpdiasoc/20080710elpepusoc_16/Ies/). Fecha de consulta: 27/04/2009.

BALLESTEROS MORENO, María Constanza (2005): “Tutela judicial”. En *Estudios sobre la Ley Integral contra la Violencia de Género*, Madrid, Dykinson.

BELAZA, Mónica C. (2008): “La indiscreta basura judicial. El hallazgo de papeles de juzgados en la calle confirma que la Ley de Protección de Datos no se cumple”. En *El País*. Consultado en <http://www.elpais.com/articulo/>

<sup>69</sup> FERNÁNDEZ CARNICERO, Claro J. (2006): 165.

<sup>70</sup> ZAPATERO, Virgilio (en prensa).

<sup>71</sup> La idea se encuentra en ZAPATERO, Virgilio (en prensa).

- [sociedad/indiscreta/ basura/ judicial/elpepisoc/20080531elpepisoc\\_10/Tes](http://sociedad/indiscreta/basura/judicial/elpepisoc/20080531elpepisoc_10/Tes). Fecha de consulta 13/03/2009.
- CALVO GARCÍA, Manuel (2005): “Evolución de la respuesta jurídica frente a la violencia familiar de género. Análisis de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, *La ley de medidas de protección integral contra la violencia de género*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- CARMENA, Manuela (2002): “La evaluación del poder legislativo”, *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos.
- CASADO ROMÁN, Javier (2009): “El absentismo laboral del personal al servicio de la Administración de Justicia”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, n.º 2081, 15 de marzo de 2009.
- “Casi 48 millones de euros para la lucha contra la violencia de género” (s. d.) Consultado en <http://www.la-moncloa.es/NR/exeres/29C39788-2D69-4FCA-9317-9D5F599F93D6,frameless.htm?NRMODE=Published> . Fecha de consulta: 16/04/2009.
- “Colapso en los juzgados de violencia de género” (2008). Consultado en <http://www.rtve.es/mediateca/audios/20080506/colapso-los-juzgados-violencia-genero/66513.shtml>. Fecha de consulta: 8/04/2009.
- COMAS D'ARGEMIR I CENDRA, Montserrat (2006): “La Aplicación de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género”, *II Congreso sobre violencia doméstica y de género*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- CUETO ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, Luis (1998): “La motivación del personal: el factor humano en la Administración de Justicia”, *Jueces para la democracia*, n.º 33, pp. 71-78.
- “El CGPJ y un juez de instrucción investigan la aparición de expedientes judiciales en la basura de los juzgados de Madrid” (2008). Consultado en <http://actualidad.terra.es/common/imprimir/portada.cfm?id=AV22507055>. Fecha de consulta 28/01/2009.
- Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa Calpe, vigésima segunda edición, 2001.
- Encuentro “Ley contra la Violencia de Género: dos años después las víctimas siguen enfrentando obstáculos” (2007): Madrid, Amnistía Internacional.
- FERNÁNDEZ CARNICERO, Claro J. (2006): “La evaluación legislativa en España: posibilidades de articulación y límites constitucionales o estatu-

- tarios”, *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos.
- GALÁN, Lola (2008): “Los juzgados son reinos de taifas”. En *El País*, 06/04/2008. Consultado en [http://www.elpais.com/articulo/espana/juzgados/reinos/taifas/elpepiesp/20080406\\_elpepinac\\_7/Tes?print=1](http://www.elpais.com/articulo/espana/juzgados/reinos/taifas/elpepiesp/20080406_elpepinac_7/Tes?print=1). Fecha de consulta 28/01/2009.
- GARCÍA ORTIZ, Lourdes (2006): “Medidas judiciales de protección y seguridad de las víctimas en la ley integral. Cuestiones derivadas de su aplicación e integración con el resto de medidas cautelares previstas en el ordenamiento”, *La violencia de género: Ley de protección integral, implantación y estudio de la problemática de su desarrollo*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- GASCÓN ABELLÁN, Marina (2006): “Calidad de las leyes y técnica legislativa. A propósito del cuestionario previo”, *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 6, julio-diciembre, pp. 41-97.
- GRANADO HIJELMO, Ignacio (2006): “Los Altos Órganos Consultivos y la calidad de las normas”, *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 6, julio-diciembre, 2006, pp. 181-209.
- <http://www.telecinco.es/informativos/reporteros/noticia/37558/Basura+judicial> (2008). Fecha de consulta 6/04/2009.
- <http://www.telecinco.es/informativos/reporteros/noticia/37679/Quien+es+el+responsable> (2008). Fecha de consulta: 08/04/2009.
- Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer* (2007): Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. Consultado en [http://www.ciudademujeres.com/articulos/IMG/pdf/DOC1204104737\\_InformeAnualInternet.pdf](http://www.ciudademujeres.com/articulos/IMG/pdf/DOC1204104737_InformeAnualInternet.pdf). Fecha de consulta: 27/04/2009.
- Informe CGPJ Ejecutorias Penales* (s. d.). Consultado en <http://www.datadiar.com/portal/ultimah/cgpj/cgpj03.htm>. Fecha de consulta: 08/04/2009.
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. En BOE, núm. 313, Miércoles 29 diciembre 2004.
- Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En BOE, núm. 309, Viernes 26 diciembre 2003.
- “Memoria Económica del Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género” (s. d.). Leg. N.º 013239, Exp. Único.



- “Memoria Justificativa del Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género” (s. d.). Leg. N.º 013239, Exp. Único.
- MARTÍN CASALS, Miquel (1989): “La técnica de las Checklisten”, *Curso de Técnica Legislativa GRETEL*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Más derechos, los mismos obstáculos* (2006): [s. l.], Amnistía Internacional.
- Modelo de solicitud de orden de protección* (s. d.). Consultado en <http://www.migualdad.es/violencia-mujer/proteccion.html>. Fecha de consulta: 06/04/2009.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1986): *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, Civitas.
- Obstinada realidad, derechos pendientes. Tres años de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (s. d.). [s. l.], Amnistía Internacional.
- Partido judicial de Navalcarnero: Juzgados de 1ª Instancia e Instrucción* (s. d.) Consultado en [http://195.55.151.26/estudio2007/InfPDF/Madrid/NAVALCARNERO\\_MIXTOS.pdf](http://195.55.151.26/estudio2007/InfPDF/Madrid/NAVALCARNERO_MIXTOS.pdf). Fecha de consulta 02/05/2009.
- “Propuesta Juzgados de Violencia de Género” (2008). Consultado en [http://www.csi-cisf.es/aragon/Print\\_Article2217.html](http://www.csi-cisf.es/aragon/Print_Article2217.html). Fecha de consulta: 08/04/2009.
- Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. En BOE núm. 17, Sábado 19 enero 2008.
- SÁINZ MORENO, Fernando (1989): “Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 C. E.)”, SÁINZ MORENO, Fernando y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos (Coords.). *La calidad de las leyes*, Vitoria, Parlamento Vasco.
- SANAHUJA, María (2005): “Juzgados de violencia sobre la mujer”, *La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- SEVILLANO, Elena G. (2009): “Un polígono en obras alberga los juzgados de violencia de género. Los funcionarios se quejan del trabajo acumulado y de turnos de hasta 12 días”. En *El País*, 16/02/2009. Consultado en [http://www.elpais.com/articulo/madrid/poligono/obras/alberga/juzgados/violencia/genero/elpepiespmad/20090216elpmad\\_1/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/madrid/poligono/obras/alberga/juzgados/violencia/genero/elpepiespmad/20090216elpmad_1/Tes/). Fecha de consulta: 08/04/2009.



- TEJADA Y DEL CASTILLO, Manrique (2004): “Diversas alternativas del enjuiciamiento de la violencia doméstica en el ámbito penal”, *Encuentros “Violencia Doméstica”*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- UTRERA GUTIÉRREZ, José Luis (2004): “Aspectos civiles de la violencia doméstica: coordinación de la jurisdicción civil y penal”, *Encuentros “Violencia Doméstica”*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- UTRILLA HERNÁN, Resurrección (2006): “La importancia del derecho a la información de las víctimas de violencia de género en la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Puntos de coordinación. El registro central”, *II Congreso sobre violencia doméstica y de género*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- ZAPATERO, Virgilio (en prensa): *El arte de legislar*.
- ZAPATERO, Virgilio, GARRIDO GÓMEZ, María Isabel (2007): *El Derecho como proceso normativo. Lecciones de Teoría del Derecho*, Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones. Universidad de Alcalá.